

### Wysiedlenia inwestycyjne i prawa człowieka: analiza społeczno-prawna

Terminski, Bogumil

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Terminski, B. (2013). Wysiedlenia inwestycyjne i prawa człowieka: analiza społeczno-prawna. *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, 30, 1-16. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-341855>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Wysiedlenia inwestycyjne i prawa człowieka: Analiza społeczno-prawna**

forthcoming in: *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, Vol. 30, 2013.

Keywords: public international law, international human rights law, human rights, forced migration, internal displacement, international development, development-induced displacement and resettlement, involuntary resettlement, globalization

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe publiczne, międzynarodowa ochrona praw człowieka, prawa człowieka, migracje przymusowe, wysiedlenia wewnętrzne, rozwój międzynarodowy, przesiedlenia inwestycyjne, przymusowe przesiedlenia, globalizacja

Streszczenie: Szacuje się, że przynajmniej piętnaście milionów osób każdego roku zmuszonych zostaje do trwałego opuszczenia miejsc dotychczasowego zamieszkania w następstwie projektów inwestycyjnych. Rosnącej skali tego problemu towarzyszą liczne przypadki naruszania fundamentalnych praw przesiedlonych. Niniejszy artykuł stanowi przegląd dokumentów prawa międzynarodowego publicznego, możliwych w zastosowaniu w kontekście sytuacji osób przesiedlonych w następstwie realizacji wielkich inwestycji. Właściwe rozważania poprzedzone zostały analizą skali przesiedleń inwestycyjnych na świecie, oraz specyfiki przyjmowanej przez ten problem w poszczególnych regionach świata. Pierwszym obszarem analiz są przyjęte wiele lat temu dokumenty prawa międzynarodowego publicznego (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Pakty Praw Człowieka). Kolejnym punktem odniesienia stają się zapisy szczegółowych konwencji powstałych w ramach ONZ i MOP (CEDR, Konwencja Nr 169 MOP). Istotnym narzędziem interpretacji problemów wysiedlonych stają się ponadto bardziej zaawansowane kategorie praw człowieka (prawa ludności tubylczej, prawo do rozwoju, prawa środowiskowe). Szczególnie istotnym obszarem podjętych w artykule analiz jest znaczenie problemu w ramach dokumentów ochrony IDPs. Przyjęte dotychczas wiążące i niewiążące dokumenty ochrony i wsparcia IDPs koncentrują się przede wszystkim na sytuacji osób wysiedlonych w następstwie eskalacji przemocy wewnętrznej i klęsk żywiołowych. W bardzo ograniczonym stopniu odnoszą się zatem do bardziej statycznej kategorii wysiedleń inwestycyjnych, wiążących się z mniejszym poziomem bezpośredniego zagrożenia humanitarnego dla podejmujących je osób. W pracy przedstawiam ponadto praktyczny wymiar aktywności różnych instytucji międzynarodowych na rzecz osób wysiedlonych w następstwie realizacji projektów inwestycyjnych.

### **Wstęp: Ogólna charakterystyka wysiedleń wewnętrznych na świecie.**

Opierając się na analizie przyczyn wyróżnić możemy cztery podstawowe kategorie wysiedleń wewnętrznych na świecie. Zaliczamy do nich wysiedlenia wywołane eskalacją przemocy wewnętrznej, oraz różnymi formami prześladowań (ang. conflict-induced displacement), klęskami żywiołowymi bądź

katastrofami przemysłowymi (ang. disaster-induced displacement), powolnymi przeobrażeniami środowiska, w tym zmianami klimatycznymi (ang. environmentally-induced displacement), oraz realizacją projektów rozwojowych i działaniami na rzecz ochrony przyrody (ang. development-induced displacement). Wysiedlenia związane z eskalacją przemocy i konsekwencjami klęsk żywiołowych cechują się nagłym i dynamicznym charakterem, jak również dużo większymi zagrożeniami o charakterze humanitarnym. Przymusowe migracje i wysiedlenia związane z powolnymi zmianami środowiskowymi, czy realizacją wielkich projektów, postrzegane są zazwyczaj jako bardziej zaplanowane i wiążące się z mniejszymi zagrożeniami dla podejmujących je osób. Jedynie wysiedlenia ludności związane z eskalacją przemocy i klęskami żywiołowymi są obecnie przedmiotem zainteresowania instytucji humanitarnych systemu NZ i UNHCR.

Przyczyną zdecydowanej większości wysiedleń wewnętrznych na świecie są dynamiczne konflikty interesów rozgrywane się pomiędzy różnymi grupami aktorów w ramach statycznego i ograniczonego granicami terytorium. U podłoża wysiedleń związanych z eskalacją przemocy tkwią zazwyczaj konflikty o terytorium i ograniczone zasoby. Przyczyną wysiedleń inwestycyjnych jest trudny do rozwiązania konflikt pomiędzy interesami kręgów władzy, dominujących warstw społeczeństwa bądź sektora biznesu, a potrzebami ludności zamieszkującej bezpośrednie okolice realizacji projektów. Wysiedlenia wywołane problemami środowiskowymi możemy interpretować w bardziej abstrakcyjny sposób jako rezultat konfliktu człowieka z destrukcyjnymi siłami przyrody. Wspomniane tu konflikty prowadzą do spadku poziomu bezpieczeństwa, co wymusza opuszczenie obszaru bezpośredniego zagrożenia. Nie wszystkie kategorie wysiedleń wewnętrznych wiążą się jednak z odczuwalnym bądź potencjalnym spadkiem poziomu bezpieczeństwa. W przypadku wysiedleń inwestycyjnych spadek poziomu okazuje się nie przyczyną, lecz przede wszystkim konsekwencją zmiany miejsca zamieszkania. Możemy wyróżnić zatem dwa fundamentalne czynniki wysiedleń wewnętrznych na świecie: 1. spadek bezpieczeństwa poniżej poziomu umożliwiającego dalsze funkcjonowanie na określonym terytorium, 2. administracyjny przymus opuszczenia danego terytorium, nie wiążący się z odczuwalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa, lub 3. połączenie dwóch wspomnianych wyżej czynników. Wśród przykładów przesiedleń, których przyczyny okazują się oderwane do zagrożeń, dla bezpieczeństwa wymienić możemy wysiedlenia inwestycyjne, relokacje związane z tworzeniem bądź ekspansją terenów przyrody chronionej (ang. conservation-induced displacement), bądź przymusowe eksmisje w ośrodkach miejskich.

Klasyfikacja wysiedleń wewnętrznych w oparciu o przyczyny pozostawia niezwykle dużo podstawowych wątpliwości teoretycznych. Konieczne staje się zatem poszukiwanie innych rozwiązań klasyfikacyjnych, ułatwiających jednoznaczne zrozumienie poszczególnych kategorii wysiedleń. Sugerowany przeze mnie podział wysiedleń wewnętrznych na wysiedlenia ryzyka i wysiedlenia adaptacji w dobry sposób ilustruje motywacje ich uczestników, oraz charakter oddziałujących na nich zagrożeń. Mianem wysiedleń ryzyka określić możemy te związane z nagłym i dynamicznym spadkiem poziomu bezpieczeństwa. Problem ten obserwujemy zwłaszcza w początkowych fazach eskalacji przemocy zbrojnej czy klęsk żywiołowych. Podstawowym celem wysiedlonych jest w tego rodzaju sytuacji szybkie opuszczenie obszaru zagrożenia w oderwaniu od bardziej skonkretyzowanych planów na przyszłość.

Wysiedlenie jest zatem następstwem nagłego spadku bezpieczeństwa poniżej poziomu umożliwiającego dalsze funkcjonowanie na określonym obszarze. Wysiedlenia ryzyka przyjmują zarówno charakter spontaniczny (np. ucieczka z obszarów nasilonej przemocy etnicznej) jak i zorganizowany i sterowany przez organy władzy (np. ewakuacja z terenu zagrożonego powodzią). Przykładem wysiedleń adaptacji okazuje się mobilność wywołana powolnymi przeobrażeniami środowiska bądź realizacją projektów inwestycyjnych. Opuszczenie miejsca dotychczasowego zamieszkania nie jest celem w samym w sobie, lecz jedynie wstępnym etapem maksymalizacji bezpieczeństwa i adaptacji na nowym terytorium. Wysiedlenia adaptacji mają zazwyczaj lepiej zorganizowany charakter. Wykazują ponadto wiele elementów zbieżnych z migracjami o podłożu ekonomicznym. W wielu krajach Afryki i Azji przymusowe migracje wywołane powolnymi zmianami środowiska trudno zazwyczaj oddzielić od ogólnego kontekstu mobilności ekonomicznej.

Przyczyną największej rocznej skali wysiedleń wewnętrznych są obecnie klęski żywiołowe. Zgodnie z raportami Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) w Genewie klęski żywiołowe stały się przyczyną czasowego przynajmniej wysiedlenia 36 milionów osób w 2008 roku, 17 milionów osób w 2009 roku, ponad 42 milionów osób w 2010 roku, 14,9 milionów osób w 2011 roku i wreszcie 32,4 milionów osób w 2012 roku. Skala wysiedleń i ewakuacji wywołanych klęskami żywiołowymi wykazuje zatem daleko idącą zmienność. Przyczyną zdecydowanej większości tego rodzaju wysiedleń są zjawiska atmosferyczne (powódzie, cyklony tropikalne, huragany). Dużo mniejszy odsetek stanowią fenomeny o podłożu sejsmicznym (wybuchy wulkanów, trzęsienia ziemi, fale tsunami wywołane podmorskimi trzęsieniami ziemi). Ponad 90 procent wszystkich klęsk żywiołowych dotyczy obszarów Afryki, Azji, oraz Ameryki Środkowej i Południowej. Duża część spośród analizowanych przez IDMC przypadków wysiedleń (np. krótkotrwałe ewakuacje wywołane groźbą powodzi) ma charakter tymczasowy i nie prowadzi do daleko idących konsekwencji społecznych. Z drugiej jednak strony wymienić możemy wiele przypadków klęsk żywiołowych prowadzących do wysiedlenia na bardzo rozległych obszarach (np. azjatyckie *tsunami* z grudnia 2004 roku) i wieloletnich konsekwencji społecznych. Zjawisko tsunami jest przykładem klęski żywiołowej cechującej się szczególnie dużym potencjałem wysiedleń wewnętrznych. Jego konsekwencje w bardzo krótkim czasie mogą doprowadzić do wielotysięcznych wysiedleń wewnętrznych w kilkunastu krajach obszaru Afryki i Azji.

Konsekwencje rozwoju gospodarczego okazują się drugą po klęskach żywiołowych największą ilościowo przyczyną wysiedleń wewnętrznych na świecie. W odróżnieniu od wysiedleń wywołanych klęskami żywiołowymi cechują się one bardziej zaplanowanym i długotrwałym charakterem. Z uwagi na braki statystyk na poziomie krajowym, oraz koegzystencję wspomnianej kategorii z innymi przyczynami wysiedleń i formami migracji ekonomicznych, niezwykle trudno określić dokładną liczbę osób przesiedlanych każdego roku w następstwie rozwoju gospodarczego. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych specjaliści zajmujący się tym zagadnieniem szacowali liczbę osób przesiedlonych w rezultacie inwestycji na przynajmniej 10 milionów każdego roku. W ostatnich latach wspomina się raczej o 15 milionach osób zmuszonych każdego roku do opuszczenia swych domów w następstwie rozwoju gospodarczego bądź działań na rzecz ochrony przyrody. Przesiedlenia inwestycyjne są zjawiskiem obecnym w większości

regionów świata. Szczególna dynamika tego problemu cechuje dwa największe ludnościowo kraje świata: Chiny i Indie. Zgodnie z raportami działającego w Chinach Narodowego Centrum Badań Przesiedleń konsekwencją inwestycji realizowanych w tym państwie w latach 1950-2000 stało się przesiedlenie ponad 45 milionów osób<sup>1</sup>. Bardziej aktualne badania wskazują na aż 70 milionów osób przesiedlonych w Chinach pomiędzy 1950 a 2008 rokiem<sup>2</sup>. Jak zauważają Taneja i Thakkar (2000) jedynie konstrukcja zapór wodnych w Indiach doprowadziła do przesiedlenia od 21 do nawet 40 milionów mieszkańców tego państwa. Niektóre szacunki wskazują na 60 milionów osób przesiedlonych w Indiach w następstwie projektów inwestycyjnych od czasu odzyskania przez to państwo niepodległości.

Zdecydowanie mniejsza dynamika roczna cechuje wysiedlenia związane z wewnętrznymi konfliktami zbrojnymi i lokalną eskalacją przemocy. Globalną populację osób wysiedlonych wewnątrz w rezultacie konfliktów zbrojnych szacuje się obecnie na 24-28 milionów osób. Zdecydowana większość z tego rodzaju problemów ma długoletni i nierozwiązany charakter. Przykłady wywołanych konfliktami wieloletnich wysiedleń wewnętrznych obserwujemy między innymi w Kolumbii, Azerbejdżanie, na Cyprze, Iraku czy w Afganistanie. Według raportu IDMC roczna skala nowych wysiedleń wywołanych konfliktami zbrojnymi w 2011 roku wynosiła około 3,5 miliona osób. Pomimo zdecydowanie największych problemów humanitarnych wspomniana tu grupa IDPs nie jest największą ilościowo kategorią osób wysiedlonych wewnątrz.

Określenie przybliżonej nawet skali wysiedleń związanych z postępującymi zmianami klimatycznymi okazuje się niezwykle trudne z uwagi na zespolenie tego problemu z kategorią migracji ekonomicznych. Żadna instytucja międzynarodowa nie prowadzi obecnie analiz dotyczących skali ruchów migracyjnych związanych z oddziaływaniem czynników środowiskowych. Warto zauważyć, że w krajach rozwijających duża część migracji ekonomicznych znajduje podstawy w oddziaływaniu negatywnych czynników środowiskowych. Obserwowane w latach siedemdziesiątych w Brazylii migracje ze wsi do miast były związane z wywołanym suszą i pustoszeniem gleb spadkiem produkcji rolnej. Typowe dla Ghany i Burkina Faso samodzielne migracje ekonomiczne nastoletnich dzieci (ang. independent child migration) do ośrodków miejskich także związane są z przeludnieniem, oraz wywołaną procesem pustoszenia spadającą liczbą żywności. Pustoszenie mongolskich stepów jest podstawową przyczyną porzucania przez plemiona pasterskie wędrownego trybu życia i ich przymusowej migracji na przedmieścia stolicy tego kraju Ułan Bator. Świadomość potencjalnych zagrożeń klimatycznych wpływa także na zwiększenie skali migracji ekonomicznej obywateli Tuvalu do Nowej Zelandii.

Pierwsze rozwinięte badania wysiedleń inwestycyjnych wiązały się prowadzonymi przez amerykańskich antropologów studiami społecznych konsekwencji powstania zapór wodnych w Afryce. Już w 1952 roku rozpoczęto badania populacji Gwembe Tonga, przesiedlonej w kilka lat później w związku z powstaniem zapory Kariba na Zambezi (pogranicze Zambii i Zimbabwe). Na lata sześćdziesiąte przypadają rozwinięte badania sytuacji społeczności przesiedlonych w następstwie powstania zapory Akosombo w

---

1 J. Stanley, "FMO Research guide: Development-induced displacement and resettlement", Research Paper, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2002, s. 4.

2 J. Koppel Maldonado, "A New Path Forward: Researching and Reflecting on Forced Displacement and Resettlement Report on the International Resettlement Conference: Economics, Social Justice, and Ethics in Development-Caused Involuntary Migration, the Hague, 4–8 October 2010", *Journal of Refugee Studies*, 2012.

Ghanie czy Wysokiej Tamy Asuańskiej. W następnej dekadzie temat wysiedleń inwestycyjnych stał się przedmiotem zainteresowania Banu Światowego. Konsekwencją wspomnianego faktu stało się przyjęcie pierwszych wytycznych w zakresie standardów planowania i realizacji przesiedleń (1980 r.), jak również imponujący rozwój teoretyczny zagadnienia w kolejnych dekadach (np. IRR model). Kolejny okres intensyfikacji studiów wysiedleń inwestycyjnych przypada na lata dziewięćdziesiąte. Stanowił on konsekwencję debat wokół dwóch szczególnie kontrowersyjnych projektów tamtego okresu- powstania Zapory Trzech Przełomów w Chinach, oraz kompleksu Sardar Sarovar na rzece Narmada w Indiach. W ostatnich latach problematyka wysiedleń inwestycyjnych stała się przedmiotem zainteresowania przedstawicieli coraz większej ilości dyscyplin naukowych.

Klasyfikacja przyczyn wysiedleń inwestycyjnych nie wzbudza w piśmiennictwie naukowym większych sporów. Wśród podstawowych przyczyn tego procesu wymienia się: 1. tworzenie tam, elektrowni wodnych, projektów irygacyjnych i sztucznych kanałów, 2. rozwój sieci połączeń komunikacyjnych, 3. urbanizację i przeobrażenia przestrzeni miejskiej, 4. wydobywanie i transport surowców mineralnych, 5. deforestację i ekspansję terenów rolnych, 6. tworzenie i ekspansję obszarów przyrody chronionej, 7. programy redystrybucji (transferu, relokacji) populacji, oraz 8. inne przyczyny. Pięć pierwszych przyczyn w oczywisty sposób wpisuje się w kontekst obecnych przeobrażeń i rozwoju gospodarczego. Tworzenie parków narodowych postrzegamy zazwyczaj jako aktywność zmierzającą do zahamowania negatywnych konsekwencji postępu i zachowania nienaruszonego stanu środowiska dla przyszłych pokoleń. W poniższej części artykułu w skróty sposób odniosę się do najważniejszych przyczyn wysiedleń inwestycyjnych na świecie.

1. Tworzenie zapór wodnych, elektrowni, projektów irygacyjnych i sztucznych kanałów. Zgodnie z pochodzącym z 2000 roku raportem końcowym Światowej Komisji do Spraw Tam (ang. World Commission on Dams) powstanie zapór wodnych doprowadziło dotychczas na świecie do przesiedlenia od 40 do 80 milionów osób. Inwestycje tego rodzaju były do niedawna największą ilościowo przyczyną wysiedleń inwestycyjnych na świecie. Według przyjętego w 1994 roku raport Banku Światowego (*Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*) tworzenie zapór wodnych stanowiło aż 26,6 procent wszystkich finansowanych przez instytucję projektów, wiążących się z przesiedleniem ludności. W ostatnich latach zauważyć możemy stabilizację ilości nowych inwestycji tego rodzaju. Państwami w szczególnym stopniu obciążonymi społecznymi kosztami tworzenia zapór wodnych są Chiny i Indie. Pierwsze inwestycje tego rodzaju w Chinach wiązać należy z rozpoczętym w 1958 roku programem Wielkiego Skoku Naprzód (ang. Great Leap Forward). Pomiędzy 1958 a 1962 rokiem powstało w Chinach kilkadziesiąt wielkich zapór wodnych, w tym aż sześć wiążących się z przesiedleniem ponad 100 tysięcy osób. Kolejny okres intensyfikacji projektów tego rodzaju wiąże się z zapoczątkowaną w latach dziewięćdziesiątych globalizacją potencjału ekonomicznego Chin. Rosnące potrzeby energetyczne tego kraju doprowadziły do podjęcia decyzji o powstaniu Zapory Trzech Przełomów (prawdopodobnie przynajmniej 1,26 mln przesiedlonych). Zapory wodne tworzone w Indiach po uzyskaniu niepodległości przez to państwo miały stać się według Nehru "świątyniami współczesnych Indii". Aż pięć spośród nich wiązało się z przymusowym wysiedleniem ponad 100 tysięcy osób.

2. Rozwój sieci komunikacji (dróg, autostrad, trakcji kolejowej). Projekty drogowe są obok zapór wodnych najczęściej finansowanymi przez Bank Światowy inwestycjami, prowadzącymi do przymusowych przesiedleń. Szczególnie duża skala wysiedlonych towarzyszy inwestycjom tego rodzaju realizowanym w wysoko zaludnionych krajach azjatyckich (Bangladesz, Indie, Chiny). Nawet w wysoko rozwiniętych krajach zachodu możemy wymienić liczne przykłady rozwoju infrastruktury drogowej, prowadzące do wielotysięcznych przesiedleń. Tworzenie sieci komunikacyjnych wiąże się zazwyczaj z ograniczoną jedynie transformacją lokalnego krajobrazu. Wywołane nimi przesiedlenia mają zatem charakter selektywny i nie prowadzą zazwyczaj do daleko idących konsekwencji społecznych.

3. Urbanizacja i ekspansja przestrzeni miejskiej. Wśród najważniejszych kategorii procesów urbanizacyjnych prowadzących do wzmożonej skali wysiedleń wymienić należy: 1. ekspansję obszarów miejskich na nowe terytoria, 2. odbudowę miast z powojennych zniszczeń, 3. re-urbanizację i przeobrażenia dystryktów mieszkalnych, 4. wyburzanie dzielnic biedy i przymusowe eksmisje, 5. inwestycje wodociągowe i transport publiczny (budowa obwodnic, rozwój metra). Szczególnie dobrze omówione w literaturze są wysiedlenia związane z przeobrażeniami azjatyckich aglomeracji. Inwestycje wodociągowe w Bombaju, Hajderabadzie, Dżakarcie czy Dhace doprowadziły do przesiedlenia przynajmniej 10 tysięcy osób każda. Konsekwencją realizowanego w ostatnich latach projektu rozwoju transportu miejskiego w Bombaju (ang. Mumbai Urban Transport Project- MUDP) stało się wysiedlenie około 100 tysięcy osób. Przyczyną dużej skali wysiedleń w Indiach, Bangladeszu, Zimbabwie i niektórych metropoliach Ameryki Łacińskiej okazuje się wyburzanie dzielnic biedy (slumsów i faveli).

4. Wydobycie i transport surowców. Wspomniana tutaj kategoria wysiedleń charakteryzuje się niezwykle zróżnicowanym charakterem. Wysiedlenia związane z rozwojem górnictwa są przede wszystkim rezultatem poszerzania obszarów wydobywczych bądź pośrednich następstw środowiskowych eksploatacji. Problem ten obserwujemy między innymi w Indiach (Jharkhand), Ghanie (region Tarkwa), Mali (regiony Syama i Sadiola), na Papui Nowej Gwinei czy na Filipinach. Także wydobywanie ropy naftowej okazuje się przyczyną znaczącej skali wysiedleń. Dążenie do uzyskania jak największej kontroli nad obszarami wydobywczymi bardzo często powoduje masowe wysiedlenia ludności z ich bezpośredniego sąsiedztwa. Obawiając się aktów sabotażu i zorganizowanej kradzieży ropy władze często wysiedlają także ludność z terenów przebiegu rurociągów. Brutalne wysiedlenia ludności związane z przejmowaniem kontroli nad obszarami eksploatacji i transportu ropy naftowej obserwowano dotychczas tylko i wyłącznie w krajach o niedemokratycznej formie rządów i silnej eskalacji konfliktów na linii władza centralna-społeczności lokalne. Rozpoczęte w końcu lat dziewięćdziesiątych wydobywanie ropy naftowej w południowej części ówczesnego Sudanu (tzw. koncesja Block 5A) doprowadziła do wysiedlenia przynajmniej 160 tysięcy okolicznych mieszkańców (zwłaszcza w regionach Bentiu i Rubkoma). Masowe wysiedlenia, prześladowania ludności, oraz zniszczenie lokalnego ekosystemu stało się konsekwencją eksploatacji ropy Naftowej w Delcie Nigru. Rozbudowie obszarów wydobywania i transportu gazu w Birii towarzyszyły liczne przykłady pracy przymusowej lokalnych społeczności.

5. Deforestacja i ekspansja rolnictwa. Z uwagi na niskie zaludnienie obszarów leśnych deforestacja nie jest obecnie przyczyną znaczącej skali wysiedleń. Często wyznacza jednak początek szczególnie silnych

przeobrażeń lokalnego ekosystemu. Istotnym problemem Borneo stało się w ostatnich latach wycinanie lasu deszczowego w celu ustanowienia w jego miejscu monokulturowych plantacji palm oleistych. Konsekwencją wspomnianego projektu stało się przesiedlenie przynajmniej 10 tysięcy osób. Wysiedlenia ludności związane z tworzeniem monokulturowych plantacji palmowych w ograniczonym stopniu obserwowano także w Kolumbii. Częstym zjawiskiem w Afryce, obserwowanym zwłaszcza w dobie zimnowojennej ekspansji socjalistycznych wzorców gospodarczych, stała się polityka masowych relokacji ludności na wieś (ang. villagization). Szczególnie masową skalę przybrała ona w Etiopii i Tanzanii. Ograniczenie dostępu do obszarów leśnych wpływa także w pośredni sposób na pogorszenie sytuacji ekonomicznej przesiedlonych.

6. Ochrona przyrody. Według pochodzących z ostatnich lat szacunków po 1900 roku powstało na świecie prawie 110 tysięcy obszarów ochrony przyrody (ang. protected areas). Powstanie i ekspansja parków narodowych w wielu przypadkach wiązała się z przymusowym wysiedleniem zamieszkujących tam społeczności. Z uwagi na brak danych statystycznych niezwykle trudno określić nawet przybliżoną skalę tego procesu (określanego w anglojęzycznym piśmiennictwie naukowym terminem "conservation-induced displacement"). Jak zauważa amerykański socjolog rozwoju Charles Geisler jedynie w Afryce problem ten mógł dotychczas dotknąć od 900 tysięcy do nawet 14,4 milionów osób. Konsekwencją powstania Parku Narodowego Kibale na terytorium Ugandy stało się przesiedlenie około 35 tysięcy osób. W następstwie powstania Parku Narodowego Serengeti w północnej części Tanzanii przesiedlonych zostało około 50 tysięcy członków społeczności Masajów. Łączną liczbę członków tego plemienia przesiedlonych dotychczas w następstwie projektów ochrony przyrody szacuje się na około 100 tysięcy osób. Duża skala przesiedleń ludności wywołanych ochroną przyrody cechuje także Indie.

7. Zorganizowane projekty redystrybucji ludności. Realizowane przez władze masowe relokacje ludności są próbą odpowiedzi na wieloletnie problemy ekonomiczne wynikające z przeludnienia określonych obszarów kraju<sup>3</sup>. Jedną z najbardziej znanych inicjatyw tego rodzaju był rozpoczęty już w XIX stuleciu i kontynuowany przez administrację Suharto program tzw. transmigracji (ang. *transmigration*, ind. *transmigrasi*)<sup>4</sup>. Jedynie pomiędzy 1979 a 1984 roku w jego następstwie przesiedlonych zostało około 2,5 miliona osób. Najbardziej brutalnym przykładem projektów tego rodzaju stało się przymusowe wysiedlenie ponad 4 milionów mieszkańców miast w okresie dyktatury Czerwonych Khmerów w Kambodży. Dobrowolną politykę "powrotu na wieś" propagowano także od połowy lat siedemdziesiątych w Wietnamie. Wspomniane już przesiedlenia w Etiopii i Tanzanii były związane z próbą recepcji socjalistycznych wzorców kolektywizacji na lokalny grunt.

8. Inne przyczyny. Wśród innych przyczyn wysiedleń wymienić możemy tworzenie dużych obiektów infrastrukturalnych w sąsiedztwie wysoko zaludnionych obszarów miejskich (portów, lotnisk, fabryk). Rosnącym problemem w kilku krajach afrykańskich stają się wysiedlenia bądź przymusowe migracje

---

3 W realiach wojny bądź silnej antagonizacji stosunków społecznych, przesiedlenia i transfery ludności stają się instrumentem osiągnięcia określonych korzyści politycznych. Wspomnijmy tu choćby o praktykach przesiedleń ludności stosowanych przez władze nazistowskie i sowieckie. Przykładem działań tego rodzaju w warunkach pokoju stały się przesiedlenia czarnoskórej ludności RPA do tzw. bantustanów, stanowiące fragment polityki apartheidu w tym państwie.

4 Część spośród programów relokacji w Indonezji i Etiopii należy oceniać pozytywnie.



środowiskowe związane z powstawaniem wielkich wysypisk śmieci.

## **Analiza problemów prawnych dotyczących przesiedlonych**

Przesiedlenia ludności wywołane realizacją projektów są zjawiskiem obecnym na wszystkich kontynentach. Masowy charakter i szczególnie negatywne konsekwencje społeczne przyjmują jedynie w krajach rozwijających. Na fakt ten wpływają zarówno obiektywne czynniki ekonomiczne jak również tradycyjne uwarunkowania społeczne i regulacje prawne.

Cechująca kraje zachodu dywersyfikacja źródeł energii i niskie tempo przyrostu demograficznego powoduje, że realizacja megaprojektów w rodzaju zapór wodnych jest całkowicie nieracjonalna z ekonomicznego punktu widzenia. Kraje te nie borykają się ponadto z problemem znaczącego braku wody, bądź rozwiązują go za pomocą mniejszych inwestycji. Ograniczona skala złóż surowcowych w Europie powoduje, że podstawowym obszarem ich wydobywania są nisko rozwinięte kraje globalnego południa. Niskie zaludnienie wielu obszarów zachodu powoduje, że także rozwój transportu nie prowadzi do znaczących konsekwencji społecznych. Cechująca obecnie obszar euro-atlantyki post-industrialna faza rozwoju gospodarczego nie bazuje zresztą na wydobywaniu surowców czy megaprojektach sektora publicznego, lecz rozwoju wysokich technologii.

Istotnym czynnikiem kształtującym dynamikę wysiedleń jest krajowy model rządów. Oddziałuje on bowiem na wzorce polityki rozwoju gospodarczego, a zatem w decydującym stopniu kształtuje skalę i społeczne konsekwencje przesiedleń ludności. Przesiedlenia ludności o masowym charakterze i szczególnie negatywnych konsekwencjach społecznych obserwowano wyłącznie w krajach o totalitarnym bądź autorytarnym modelu rządów, lub tych cechujących się eskalacją przemocy wewnętrznej lub bardzo sztywnym modelem stratyfikacji społecznej. Tradycje indywidualizmu, rozwinięte prawa własności, oraz szeroka partycypacja obywateli we władzy całkowicie uniemożliwiają realizację tego rodzaju projektów w obszarze stabilnych demokracji zachodnich. Rozwinięta opinia publiczna jest dzisiaj zbyt silnym czynnikiem powstrzymującym inwazyjne społecznie projekty władzy czy zapędy prywatnego biznesu.

Realizację masowych przesiedleń ludności w krajach zachodu uniemożliwia także funkcjonujący tam system ochrony prawnej. We prawie wszystkich krajach demokratycznych niedobrowolne przesiedlenia ludności są dozwolone wyłącznie w przypadku inwestycji służących realizacji interesu publicznego. Silna ochrona praw własności powoduje, że praktyki znaczącego zaniżania bądź braku rekompensat za utracone dobra należą w naszym kręgu kulturowym do zdecydowanej mniejszości. Istotne znaczenie mają także ogólne zapisy prawodawstwa krajów zachodnich, stojące na gruncie i przestrzegające zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa. Ograniczona skala podziałów społecznych i formalna równość wobec prawa powoduje, że żadna kategoria mieszkańców nie może być postrzegana jako narzędzi maksymalizacji dobrobytu innych grup obywateli.

Zdecydowanie odmienną sytuację obserwujemy w wielu krajach Globalnego Południa. Zdecydowana większość obserwowanych tam wysiedleń dotyczy członków najuboższych i już uprzednio marginalizowanych grup ludności. Niezwykle często nie są oni postrzegani jako pełnoprawni członkowie

społeczeństwa, oraz beneficjenci wypracowywanego w jego ramach rozwoju gospodarczego. Zjawisko ich wielopokoleniowej marginalizacji postrzegane jest jako trudny do uniknięcia koszt rozwoju gospodarczego. Wśród społeczności szczególnie silnie obciążonych konsekwencjami inwestycji wymienić możemy ludy tubylcze i pierwotne, grupy praktykujące wędrowny tryb życia, ludność wiejską, osoby nie posiadające sformalizowanych praw do ziemi bądź zamieszkujące określone terytorium nielegalnie, oraz kobiety i dzieci. W dalszej części artykułu zwrócę uwagę na szczególnie istotne dla nich problemy natury prawnej, potęgujące ich marginalizację ekonomiczną i społeczną.

1. Dyskryminacyjny charakter prawa. Pomimo formalnej równości obywateli wobec prawa szczegółowe zapisy prawodawstwa wielu krajów w dalszym ciągu mają głęboko dyskryminacyjny charakter. Istotne z punktu widzenia interesującego nas tematu są zwłaszcza różnorodne formy dyskryminacji w zakresie prawa własności. W wielu krajach kobiety nie mogą swobodnie rozporządzać swoją własnością. Fakt ten stanowi istotne utrudnienie w przypadku otrzymania rekompensat z tytułu przesiedlenia. Ludność tubylcza w dalszym ciągu dyskryminowana jest za pomocą szczegółowych zapisów prawodawstw niektórych krajów Azji i Ameryki Łacińskiej.

2. Problem formalnych praw do ziemi. Brak prawnego tytułu do zajmowanej przestrzeni często stanowi przesłankę odmowy rekompensaty związanej z przesiedleniem. Dokumenty MOP a także przyjęte w ramach instytucji finansowych wytyczne dotyczące przesiedleń podkreślają, że brak formalnych praw do zamieszkiwanej i użytkowanej od pokoleń ziemi nie może być czynnikiem odmowy rekompensat w związku z jej utratą. Zdecydowana większość władz krajowych i podmiotów sektora prywatnego uwzględnia wspomniane zastrzeżenia w toku realizacji przesiedleń.

3. Nieadekwatne rekompensaty. Praktykę wielu krajów rozwijających stanowi brak związku pomiędzy otrzymywanymi rekompensatami a rzeczywistą wartością wcześniej zamieszkiwanej czy użytkowanej ziemi. Najlepszą formą rekompensaty wobec społeczności gospodarczo uzależnionych od ziemi (ang. land-based economy) jest przesiedlanie ich na obszary cechujące się analogicznym do opuszczonych modelem ekonomicznym. Pozwala im to na względnie szybką odbudowę dotychczasowych więzi socjoekonomicznych i perspektywę dużo lepszej adaptacji w nowym miejscu. Często jednak otrzymywane w formie rekompensaty grunty rolne przedstawiają dużo gorszą jakość od tych uprzednio opuszczonych. Podobną sytuację obserwujemy w kontekście utrzymujących się z rybołówstwa społeczności, przesiedlanych w okolice zanieczyszczonych i zdegradowanych ekologicznie rzek. W wielu krajach rekompensata postrzegana jest w całkowitym oderwaniu od rzeczywistej wartości ekonomicznej utraconych dóbr. Ich celem jest bowiem przede wszystkim zapewnienie społecznościom możliwości właściwego funkcjonowania na nowym terytorium, nie zaś rekompensata uwzględniająca całość materialnych i niematerialnych strat z tytułu przesiedlenia.

4. System prawny stabilizujący nierówności społeczne. Mam tu na myśli zwłaszcza trudności bądź niechęć do pełnego wyeliminowania tradycyjnych podziałów kastowych czy etnicznych. W wielu obszarach świata zapisy prawa celowo stabilizują wspomniane tu nierówności, przyczyniając się tym samym do spirali wielopokoleniowej marginalizacji najuboższych grup społeczeństwa.

## **Wysiedlenia inwestycyjne jako zagrożenie prawa międzynarodowego publicznego i praw człowieka.**

Pozimnowojenne odprężenie sprzyjało rozwojowi studiów teoretycznych na temat etycznych uwarunkowań rozwoju międzynarodowego. Jak zauważyli Mahbub ul Haq i Amartya Sen celem polityki rozwojowej jest nie tylko czysto ekonomiczne poszerzanie przestrzeni dobrobytu lecz zwiększanie wolności jednostki i większych grup społecznych. Bezpieczeństwo (stabilność) i przestrzeganie praw człowieka postrzegane były jako warunki całkowicie niezbędne dla zapewnienia ludziom możliwości właściwego rozwoju w otaczających im środowisku. Sporo uwagi poświęcano także problematyce kapitału ludzkiego, opartego na możliwości realizacji umiejętności w najbliższym otoczeniu. Zwracano ponadto uwagę na nieinwazyjny społecznie i zrównoważony środowisko charakter rozwoju gospodarczego. Pomimo pozytywnych przykładów z wielu części świata, większość wspomnianych wyżej postulatów w dalszym ciągu dalekich jest od urzeczywistnienia. Realizacja wielkich inwestycji w do chwili jest istotnym narzędziem polepszenia sytuacji ekonomicznej mieszkańców wielu krajów rozwijających. Spadek poziomu cen energii czy nawadnianie i zaopatrzenie w wodę wielkich obszarów rolnych to argumenty w dalszym ciągu przemawiające za zasadnością realizacji zapór wodnych czy projektów irygacyjnych. Z drugiej jednak strony wspomniane tu projekty stają się pułapką i narzędziem marginalizacji ludności o najsłabszej pozycji ekonomicznej i ograniczonych zdolnościach adaptacji.

Kontrowersje natury etycznej wydają się istotną osią debat na temat współczesnego rozwoju ekonomicznego. Nie ma jednak jednego zunifikowanego wzorca tego co etycznie dozwolone i właściwe. Analiza dopuszczalności zrealizowanych dotychczas megaprojektów na gruncie różnych koncepcji etycznych może doprowadzić nas do całkowicie odmiennych wniosków. Projekt Sardar Sarovar- całkowicie dozwolony z punktu widzenia utilitarysty, wydaje się z kolei wysoce niedopuszczalny w perspektywie teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa. Każde rozważania etyczne obciążone są także naszymi własnymi sądami wartościującymi. Paradoksalnie to fakt braku w Europie kontrowersyjnych społecznie projektów może sprzyjać opartym na obiektywnych przesłankach analizom naukowym. Publikacje specjalistów wywodzących się z kręgu państw rozwijających, nawet nieświadomie, nacechowane są często postawą kontestującą zachodnie rozwiązania prawne. Monografie tematu powstałe w Stanach Zjednoczonych, a także niektóre analizy instytucji międzynarodowych, nieświadomie obciążone są defektem paternalizmu w formułowaniu rad na temat wzorców rozwoju gospodarczego. Także w omawianym zagadnieniu obserwować możemy relatywizm w percepcji koncepcji praw człowieka. Świat zachodu i Globalne Południe opierają się bowiem na znacząco odmiennym percepcji podstawowych kategorii ekonomicznych i społecznych. Percepcja własności w Polsce różni się od tej znanej społecznościom zamieszkującym dorzecze Zambezi. Całkowicie odmienna jest także socjoekonomiczna percepcja ziemi czy postrzeganie problemu bezrobocia. Nawet na poziomie ogólnych rozważań niezwykle trudno zatem operować kategoriami prawnymi znanymi z ogólnych czy szczegółowych dokumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Specjaliści badający oddziaływanie procesu relokacji na sferę praw człowieka najczęściej koncentrują się na ekonomicznych konsekwencjach przesiedlenia. Przedmiotem ich uwagi stają się czynniki

realizacji przesiedlenia prowadzące do późniejszego naruszenia praw ekonomicznych i społecznych. Naruszenia praw człowieka są jednak częstym elementem wszystkich etapów procesu przesiedlenia-planowania, realizacji i okresu adaptacji w nowym środowisku.

Decyzje zapadające w okresie poprzedzającym przesiedlenie często wiążą się z naruszeniem praw obywatelskich, ekonomicznych, oraz wolności decyzyjnej zagrożonych wspólnot. Szczególnie znamionną formą naruszenia praw obywatelskich jest realizacja przesiedleń z pominięciem wcześniejszych konsultacji społecznych. Decyzje dotyczące losu wysiedlonych w oderwaniu od wcześniejszych konsultacji naruszają także prawo do wolności wyboru miejsca zamieszkania. Już na etapie planowania przesiedleń zapadają niezgodne ze standardami praw człowieka decyzje na temat nieadekwatnie niskich rekompensat bądź ich braku dla społeczności nie posiadających sformalizowanych praw do ziemi. Zaplanowane przesiedlenia nieuwzględniające wszystkich potencjalnych problemów społecznych i tak okazują się lepszym rozwiązaniem, aniżeli wysiedlenie z danego terytorium w oderwaniu jakichkolwiek od mechanizmów wsparcia społecznego.

Etapem przesiedleń wiążących ze szczególnie silnymi zagrożeniami dla praw człowieka jest fizyczne opuszczenie miejsca dotychczasowego zamieszkania. W zdecydowanej większości przypadków relokacja realizowana jest w oparciu o wcześniejsze plany, uwzględniające późniejsze wsparcie przesiedlonych w nowym miejscu. W krajach silnie zmilitaryzowanych, bądź obciążonych konfliktami wewnętrznymi, obserwujemy przypadki wielotysięcznych brutalnych wysiedleń bez jakichkolwiek mechanizmów wsparcia. Najczęściej wiążą się one z dążeniem do przejęcia kontroli nad spornym obszarem. Wspomnijmy tu choćby o wysiedleniach z terenów roponośnych w Sudanie czy brutalnej relokacji ponad 200 tysięcy mieszkańców Wybrzeża Kości Słoniowej w następstwie jednego z finansowanych przez Bank Światowy projektów. Zorganizowany opór lokalnych społeczności przeciwko relokacji stać się może przyczyną pacyfikacji i brutalnych mordów (przypadek zapory Chixoy w Gwatemali). Jak zauważają specjaliści każde przesiedlenie wiąże się z krótkotrwałą przynajmniej utratą dachu nad głową i egzystencjalnych zasobów. Konsekwencją brutalnych wysiedleń staje się jednak długotrwała bezdomność, poczucie niepewności i zagrożenia dla najbardziej fundamentalnych praw człowieka.

Fizyczna relokacja i proces adaptacji w nowym miejscu zamieszkania łączy się z dużymi zagrożeniami dla ekonomicznych, społecznych, oraz wspólnotowych praw człowieka. Fenomen wysiedlenia to nie tylko fizyczna relokacja w nowe miejsce, lecz przede wszystkim utrata bądź ograniczenie dostępu do materialnych i niematerialnych zasobów<sup>5</sup>. Pisząc o stratach materialnych mam na myśli ograniczony dostęp do ziemi uprawnej, oraz zasobów wspólnych w rodzaju lasów, pastwisk czy rzek. Niematerialne konsekwencje przesiedleń to przede wszystkim wynik erozji dotychczasowych więzi wspólnotowych, oraz lokalnych zależności ekonomicznych. Wśród przykładów naruszenia praw ekonomicznych i społecznych na tym etapie przesiedleń uznać należy: brak rekompensat bądź ich nieadekwatny wymiar, nieadekwatne warunki mieszkaniowe w nowym miejscu zamieszkania, oraz wywołany przesiedleniem brak dostępu do usług publicznych, edukacji czy służby zdrowia.

5 Można nawet zaryzykować twierdzenie, że fizyczna mobilność jednostek pomiędzy dwoma terytoriami jest całkowicie marginalnym aspektem analizy problemu. Być może dlatego wysiedlenia inwestycyjne nigdy nie wzbudziły adekwatnego zainteresowania demografów i przedstawicieli studiów migracyjnych, stając się domeną dyscyplin bardziej skoncentrowanych na jednostkowym i wspólnotowym wymiarze problemu.

Analizując przesiedlenia inwestycyjne na gruncie praw człowieka warto odnieść się najpierw do dokumentów o charakterze ogólnym. Nie zawierają one co prawda jakichkolwiek postanowień kluczowych z punktu widzenia przymusowej mobilności wewnętrznej. Należy jednak wspomnieć o artykule 17 i 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka tudzież artykułach 6 i 11 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Podobne w treści zapisy antydyskryminacyjne znajdziemy w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (CERD). Można również, śladem ekspertów innych gałęzi studiów problemu IDPs, zastanawiać się nad użytecznością konwencji CEDAW w analizie wywołanych przesiedleniami problemów ekonomicznych kobiet.

Szczególne znaczenie pośród konwencji systemu NZ zajmują postanowienia artykułu 16 pochodzącej z 1989 roku Konwencji MOP dotyczącej ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych (Konwencja nr 169). Jako jedyny tego rodzaju dokument zawiera on zapisy w bezpośredni sposób odnoszące się do standardów realizacji przesiedleń, oraz zasad wsparcia dotkniętych tym problemem osób. Przytoczmy zatem jego zapisy w całości.

"1. Zgodnie z zapisami poniższego artykułu, wszystkie osoby których dotyczy ta Konwencja nie powinny być usuwane z obszarów które zajmują.

2. Gdy relokacja osób okazuje się niezbędna, jako środek o charakterze wyjątkowym, przesiedlenie tego rodzaju powinno mieć miejsce wyłącznie za uzyskaną od społeczności lokalnych zgodą. Gdy zgoda tego rodzaju jest niemożliwa do uzyskania przesiedlenie takie może mieć miejsce jedynie w wyniku odpowiednich procedur określonych w krajowych przepisach ustawowych i wykonawczych, w tym na drodze uzgodnień publicznych zapewniających możliwość reprezentowania zainteresowanych stron.

3. Gdy uzgodnienie wspólnego stanowiska jest niemożliwe osoby zainteresowane powinny niezwłocznie powrócić na swoje ziemie

4. Gdy tego rodzaju powrót jest niemożliwy [...] osoby powinny otrzymać ziemię o podobnej jakości użytkowej i statusie prawnym adekwatnym do tej wcześniej zajmowanej, właściwej dla realizacji ich bieżących potrzeb i przyszłego rozwoju. Gdy społeczności zainteresowane wykazują wolę otrzymania rekompensaty w gotówce, bądź w innej postaci, ich wnioski powinny zostać uwzględnione z zachowaniem odpowiednich gwarancji.

5. Rekompensata osób przesiedlonych winna mieć całościowy charakter."

Zapisy Konwencji Genewskiej nie odnoszą się do migracji przymusowych o charakterze wewnętrznych, bądź związanych z innymi aniżeli polityczne czynnikami. Ich użyteczność analityczna jako punktu wyjścia dla bardziej pogłębionych analiz wydaje się zatem znikoma. Dużo istotniejszym i naturalnym obszarem analiz problemu są zapisy dokumentów poświęconych ochronie IDPs. Mam tu na myśli dwa dokumenty mające formę deklaracji: Przewodnie Zasady Wysiedleń Wewnątrzpaństwowych (1998) i Pakt Wielkich Jezior (2006), oraz przyjętą i obowiązującą od grudnia 2012 roku w ramach Unii Afrykańskiej Konwencję z Kampali (2009). Dwa pierwsze dokumenty odnoszą się do interesującego nas problemu w całkowicie marginalny sposób. Nieco więcej uwagi problemom osób wysiedlonych w następstwie realizacji projektów poświęcono w dokumencie z 2009 roku.

Zdaniem części specjalistów prawa międzynarodowego przyjęte w 1998 roku Przewodnie Zasady Przesiedleń Wewnątrzpaństwowych należy obecnie postrzegać jako wiążący dokument prawny (ang. hard law) a nawet element prawa zwyczajowego. To właśnie w ramach wspomnianego dokumentu po raz pierwszy sformułowana została definicja kategorii osób wysiedlonych wewnętrznie. Jej istotnym mankamentem wydaje się jednak brak odniesień do realizacji projektów inwestycyjnych jako przyczyny

wysiedleń. Zasada nr. 6 (sekcja druga dokumentu) stanowi o zakazie wysiedlania ludności, jeżeli realizowany projekt nie służy interesom publicznym<sup>6</sup>.

Istotne znaczenie dla refleksji nad problematyką IDPs w Afryce miały zapisy tzw. Paktu Wielkich Jezior (Pakt Dotyczący Bezpieczeństwa, Stabilności i Rozwoju w Regionie Wielkich Jezior, ang. Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region), podpisanego w grudniu 2006 roku.

Konwencja Unii Afrykańskiej w Sprawie Pomocy i Wsparcia Osób Przesiedlonych Wewnętrznie w Afryce (ang. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, znana jako Kampala Convention) jest pierwszym wiążącym dokumentem regionalnym poświęconym pomocy i wsparciu IDPs. Konwencja weszła w życie 6 grudnia 2012 roku, w 30 dni po jej ratyfikacji przez piętnastego sygnatariusza. Pomimo powtórzenia zapisów definicji znanych z "Przewodnich Zasad", dokument ten w dużo szerszym stopniu odnosi się do sytuacji osób wysiedlonych w wyniku realizacji inwestycji (dokument posługuje się terminem "displacement induced by projects"). Artykuł 10 konwencji omawia podstawowe zasady realizacji kosztownych społecznie projektów i towarzyszących im przesiedleń ludności. Organy odpowiedzialne za realizację projektów dążyć powinny do poszukiwania najmniej kosztownych społecznie alternatyw, a także prowadzić rozwinięte konsultacje z przedstawicielami lokalnych społeczności (pkt. 2). Organy władzy państwowej powinny poddać dokładnej analizie ekonomiczne i społeczne konsekwencje projektu przed udzieleniem zgody na jego zrealizowanie (pkt. 3).

Prawa przesiedlonych możemy rozpatrywać także w oparciu o dwa inne obszary praw człowieka: prawa ludności tubylczej (ang. *indigenous people's rights*) i koncept prawa do rozwoju (ang. *human right to development*).

Punktem odniesienia dla analizy problemów wysiedlonych są zapisy Deklaracji Praw Ludów Tubylczych (ang. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), uchwalonej latem 2006 roku na pierwszym posiedzeniu Rady Praw Człowieka ONZ w Genewie, a następnie przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ we wrześniu 2007 roku. Dokument ten w szczegółowy sposób odnosi się do problemu przesiedleń ludności tubylczej z zamieszkiwanej bądź użytkowanej przez nich ziemi. Zgodnie z artykułem 8 dokumentu państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań na rzecz przeciwdziałania (b) aktywności mającej na celu pozbawienia społeczności tubylczych ich ziem, terytoriów i zasobów (d) wszelkim formom transferów populacyjnych, których celem lub skutkiem jest naruszenie lub podważenie któregokolwiek z praw rdzennych społeczności. Jak zauważono w artykule 10 rdzenne społeczności nie powinny być usuwane siłą z zajmowanych i użytkowanych ziem. Żadne przesiedlenie nie może być realizowane bez dobrowolnej wcześniejszej zgody społeczności pierwotnych. Przesiedleniu ludności powinno towarzyszyć sprawiedliwe odszkodowanie, oraz regulacje dotyczące możliwości powrotu na opuszczone terytorium w przyszłości. Prawo rdzennych społeczności do zajmowanych ziem i zasobów znalazło umocnienie w artykule 28 dokumentu dotyczącym rekompensat z tytułu użytkowania terytoriów zajętych bez ich zgody. Dokument z 2007 roku prezentuje poszerzoną koncepcję praw indywidualnych i wspólnotowych. Podkreśla także znaczenie samostanowienia i upodmiotowienia ludności rdzennej. Czynniki te już w chwili powstania dokumentu stały się przedmiotem krytyki ze strony Australii, Nowej Zelandii i

---

6 Oryginalny kontekst angielski: "The prohibition of arbitrary displacement includes displacement: (c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests"

Kanady. Z punktu widzenia interesującego nas problemu zapisy dokumentu oceniać należy jak najbardziej pozytywnie.

Podstawowymi dokumentami formułującymi zapisy z zakresu prawa człowieka do rozwoju są: Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (art. 22), Deklaracja o Prawie do Rozwoju uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1986, oraz zapisy Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działań z 1993 roku. Istotne wydają się także zapisy Deklaracji z Rio dotyczącej Środowiska i Rozwoju (1992 r.). Zgodnie z artykułem 1 dokumentu z 1986 roku prawo do rozwoju adresowane jest wobec wszystkich członków społeczeństwa i silnie związane z realizacją przez jednostkę najbardziej fundamentalnych wolności. Prawo do rozwoju zostało ponadto silnie powiązane z prawem do samostanowienia, oraz pełną suwerennością nad posiadanymi zasobami. Zgodnie z artykułem 2 dokumentu to nie państwo czy określone grupy społeczne, lecz jednostki, są centralnymi aktorami i najważniejszymi beneficjentami rozwoju gospodarczego. Celem formułowanych na poziomie krajowym polityk rozwoju gospodarczego winno być poszerzanie dobrobytu wszystkich członków populacji. Biorąc pod uwagę wspomniane zastrzeżenie niedopuszczalne wydaje się opieranie rozwoju gospodarczego na interesach większości kosztem marginalizacji najbiedniejszych grup społecznych.

### **Aktywność instytucji międzynarodowych w zakresie regulacji problemu, oraz wsparcia osób wysiedlonych w następstwie rozwoju gospodarczego.**

Termin "osoby wysiedlone wewnątrznie" (ang. *displaced persons*) został wprowadzony do obiegu naukowego już w okresie drugiej wojny światowej przez rosyjsko-amerykańskiego socjologa Eugene M. Kulischera (1881–1956)<sup>7</sup>. Jego ówczesne rozumienie miało jednak mało wspólnego ze współczesną kategorią osób wysiedlonych wewnątrznie. Początek studiów związanych z przesiedleniami ludności spowodowanymi przez wielkie projekty datować możemy na wczesne lat pięćdziesiąte ubiegłego stulecia. To właśnie rozpoczęte wówczas badania doprowadziły do wzrostu zainteresowania problemem ze strony międzynarodowych instytucji finansowych.

Problem przesiedleń wywołanych realizacją projektów inwestycyjnych odgrywa obecnie marginalne znaczenie w ramach praktycznej aktywności, bądź nawet teoretycznej refleksji, instytucji systemu NZ. Funkcję centralnego aktora instytucjonalnego zaangażowanego w regulację standardów planowania i realizacji przesiedleń pełni zatem Bank Światowy. Aktywność tego rodzaju podjęta została już w 1974 roku w następstwie rozszerzenia współpracy instytucji z kręgami socjologicznymi. To właśnie wówczas w ramach instytucji zatrudniony został pierwszy pełnoetatowy socjolog zajmujący się wspomnianą problematyką – Michael M. Cernea. Przyczyną rozpoczętej wówczas aktywności stała się przede wszystkim uprzednia krytyka pod adresem Banku Światowego, związana z widocznym upolitycznieniem przyznawania pomocy finansowej, oraz brakiem jakiegokolwiek kontroli nad społecznymi konsekwencjami realizowanych z tych środków inwestycji. Tragedia ludności tubylczej, protestującej przeciwko współfinansowanej przez Bank

---

<sup>7</sup> Terminem tym określał Kulischer osoby przymusowo deportowane, więźniów obozów koncentracyjnych i inne ofiary wojny. Używał go zatem również w kontekście przymusowej mobilności o charakterze międzynarodowym.

Światowy zaporze Chixoy w Gwatemali, ukazała z całą mocą, że instytucje te posiada jakiegokolwiek kontroli nad aspektem realizacji inwestycji. Coraz częściej podnoszono również zarzuty na temat negatywnych konsekwencji środowiskowych projektów finansowanych bądź współfinansowanych przez Bank Światowy (na przykład w kontekście powstania zapory Kariba na Zambezi). Podjęte wówczas działania zaowocowały przyjęciem w 1980 roku tzw. Instrukcji Obsługi Operacyjnej (ang. Operational Manual Statement- OMS 2.33), stanowiącej pierwszy w historii ogólny katalog wytycznych dotyczących standardów i realizacji przesiedleń. Zrewidowana treść dokumentu stała się podstawą przyjętej w 1990 roku Dyrektywy Operacyjnej 4.30 (ang. Operational Directive 4.30- OD 4.30). Ukoronowaniem różnie ocenianych wysiłków Banku Światowego w tym zakresie stało się przyjęcie Polityki Operacyjnej w zakresie Niedobrowolnych Przesiedleń (ang. Operational Policy on Involuntary Resettlement, OP4.12.) w grudniu 2001 roku.

Bank Światowy nie stanowi bynajmniej jedynej instytucji międzynarodowej współpracy finansowej podejmującej działania w zakresie regulacji standardów realizacji przesiedleń. Warto także w przynajmniej skróty sposób wspomnieć o aktywności podejmowanej w tym zakresie przez OECD i Regionalne Banki Rozwoju (ang. Regional Development Banks). W grudniu 1991 roku w ramach konferencji ministrów środowiska i współpracy rozwojowej państw OECD przyjęte zostały „Wytyczne agencji pomocowych w zakresie przymusowych wysiedleń i przesiedleń towarzyszących projektom rozwojowym” (ang. “Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects”). Zawierają one dość szczegółowy katalog zasad jakimi powinny kierować się podmioty odpowiedzialne za realizację przesiedleń. Aktywność podejmowana w tym zakresie przez Azjatycki Bank Rozwoju (ang. Asian Development Bank- ADB) bazuje na pochodzących z listopada 1995 roku zbiorze wytycznych dotyczących standardów realizacji przymusowych przesiedleń. Podobne dokumenty przyjęto także w ramach Afrykańskiego Banku Rozwoju (ang. African Development Bank- AfDB) w 1995 i 2003 roku. Pierwsze wytyczne operacyjne Międzyamerykańskiego banku Rozwoju (ang. Inter-American Development Bank, IADB) przyjęte zostały w 1991. W 1998 roku w ramach instytucji przyjęta została Polityka Operacyjna Dotycząca Przymusowych Przesiedleń (ang. The Operational Policy on Involuntary Resettlement OP-710). Z uwagi na ograniczone zasoby finansowe wspomniane wyżej instytucje pełnią obecnie coraz mniejsze znaczenie w zakresie finansowania projektów inwestycyjnych i promowania właściwych standardów towarzyszących im przesiedleń.

Całkowicie marginalna okazuje się aktywność na rzecz interesującego nas zagadnienia podejmowana w ramach systemu NZ. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) dość konsekwentnie pomija wspomniane zagadnienie w ramach przyjmowanych analiz. Pewne działania na rzecz osób eksmitowanych bądź przesiedlonych w wyniku transformacji przestrzeni miejskiej podjęte zostały w ramach UN-HABITAT, UNDP i OCHA. Wydaje się zatem, że instytucje systemu NZ koncentrują aktywność przede wszystkim na bardziej dynamicznych kategoriach wysiedleń, wiążących się z silnym spadkiem poziomu bezpieczeństwa i widocznymi gołym okiem zagrożeniami humanitarnymi. Problemy dotyczące osoby przesiedlone w wyniku projektów inwestycyjnych trudno oczywiście porównywać z położeniem IDPs w trakcie konfliktu domowego w Demokratycznej Republice Kongo, czy tych wysiedlonych w następstwie kataklizmu tsunami w Azji (grudzień 2004 r.), bądź trzęsienia ziemi na



Haiti (2010 r.). Przynajmniej w ramach rozważań teoretycznych warto mieć na uwadze specyfikę tej wielomilionowej grupy i charakter dotykających ich zagrożeń.

## **Bibliografia:**

- Barutski M., "International Law and Development-induced Displacement and Resettlement" [w] De Wet C. (red.), *Development-Induced Displacement, Problems, Policies, and People*, Berghahn Books, 2006, pp. 71-104.
- Dutta A., *Development-induced displacement and human rights*, Deep & Deep Publications, New Delhi, 2007.
- Terminski B., *Przesiedlenia inwestycyjne: Nowa kategoria przymusowych migracji*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa, 2012.
- Terminski B., *Oil-induced displacement and resettlement: Social problem and human rights issue*, Research Paper, Simon Fraser University, School for International Studies, Vancouver, March 2012.
- Terminski B., *Environmentally-Induced Displacement: Theoretical Frameworks and Current Challenges*, CEDEM Working Paper, University of Liege, September 2012.
- Oliver-Smith A., "Introduction: Development-Forced Displacement and Resettlement: A Global Human Rights Crisis" [w] Oliver-Smith A. (red.), *Development & Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*, School for Advanced Research Press, 2009, s. 3-24.